

Nakládání s informacemi v Policii

Zdeněk Koudelka*

1. Právní charakteristika státu

Stát je mocenskou organizací lidské společnosti na určitém území. Jeho cílem je efektivně uspokojovat určité potřeby obyvatel daného území, mezi které patří i vnější a vnitřní bezpečnost. Stát navenek vystupuje prostřednictvím různých složek státního mechanismu, k nimž patří i státní orgány a bezpečnostní sbory. Pakliže má stát být funkční, je při rozdílu a mnohosti různých složek státního mechanismu v rámci výkonné moci státu nutné vycházet z principu vzájemné spolupráce různých složek výkonné moci téhož státu. Není a nemůže být funkční stát, jehož výkonné orgány a jiné složky spolu vzájemně bojují, nespolupracují a svou vlastní existenci nadřazují nad existenci státu. Tato situace je typická pro stát ve stádiu rozkladu.

1.1. Moc výkonná - Hlava třetí Ústavy č. 1/1993 Sb.

V rámci státního mechanismu působí v trestním řízení Policie České republiky (dále Policie) a státní zastupitelství, kteréžto subjekty jsou součástí výkonné moci státu a konkrétně její vládní složky. Výkonná moc je dělena ústavně mezi prezidenta na jedné straně a vládu a jí podřazené složky na straně druhé.

Policie jako taková ústavně upravena není a její zařazení do vládní složky výkonné moci státu plyne z jejího fungování v rámci rezortu Ministerstva vnitra. Státní zastupitelství upravené v čl. 80 Ústavy je výslovně systematicky řazeno do hlavy třetí Moc výkonná její druhé části – Vláda.

2. Právní charakteristika Policie

Policie je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor.¹ Tato zákonná definice se projevuje v tom, že Policii jako celek řídí Policejní prezidium.² Policie je tradičně budována na zásadě podřízenosti a nadřízenosti, kde vyšší složky a funkcionáři (vedoucí příslušníci) rozhodují formou rozkazu. I když v Policii fungují různé útvary, nelze jejich organizaci stavět nad zákonnou zásadu jednotnosti tohoto sboru. Organizační, řídicí i ekonomické fungování jakéhokoli policejního útvaru není vůči Policii samostatné či nezávislé, ale při různé míře působnosti jsou vždy podřízeny zákonné zásadě jednotnosti Policie jako sboru.

Jednotnost sboru se projevuje v soustředění řídicí působnosti v Policejním prezidiu v čele s policejním prezidentem. Všechny útvary v Policii jsou Policejnímu prezidiu přímo či nepřímo podřízeny. Jeho řídicí pravomoci jsou omezeny oprávněními ministra vnitra a Ministerstva vnitra, kterému je Policie podřízena³ a které je ústředním správním úřadem pro oblast veřejného pořádku a dalších věcí vnitřního pořádku a bezpečnosti.⁴

* Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. Vysoká škola Karla Engliša Brno. Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno. zdenek.koudelka@mail.muni.cz

¹ § 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

² § 6 odst. 3 zákona o Policii.

³ § 5 zákona o Policii.

⁴ § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

Pro postavení Policie je typická její jednotnost. Samotný zákon o Policii upravuje oprávnění Policie jako takové s tím, že oprávnění přímo jednotlivých útvarů Policie je výjimkou. Takové výjimky jsou přímo vyjmenovány – např. postavení krajského ředitelství Policie jako organizační složky státu a účetní jednotky⁵ nebo širší oprávnění útvaru určeného k boji s terorismem.⁶ Tyto výjimky se však netýkají vnitřního předávání informací v rámci Policie. Policie je jednotný sbor a ne souhrn vzájemně si konkurujících, nespolutracujících či mezi sebou bojujících útvarů. Respektive to, že je jednotný sbor, je stav odpovídající zákonu. To, že je souhrn nespolutracujících útvarů, může být skutečnost, jde však o nezákonný a pro existenci státu nežádoucí stav.

2.1.Nakládání s informacemi

Zákon o Policii upravuje nakládání s některými informacemi vně Policie. Jde například o vztahy k

- a) hromadným sdělovacím prostředkům – povinnost uveřejnit policejní informace o závažném ohrožení života, zdraví nebo veřejného pořádku,⁷
- b) provozovatelům elektronických komunikací⁸ - informace o rušení provozu,
- c) lidem dotčeným policejním rozhodnutím – např. o vykázání,⁹ podání vysvětlení,¹⁰
- d) předávání informací jiným orgánům našeho státu a národnímu členu Eurojustu.¹¹
- e) předávání informací přímo jiným orgánům mimo náš stát - např. Evropskému policejnímu úřadu (Europol) nebo do Schengenského informačního systému.¹²

Pro toto oprávnění je typické, že zákon spojuje právo nakládat s informacemi s Policií jako celkem. Nejde o právo jednotlivých útvarů. To je projev zásady existence a organizace Policie jako jednotného sboru. Výjimkou potvrzující pravidlo je to, že zákon spojuje některé úkoly Policie přímo s jedním útvarem, a to s Policejním prezidiem (provoz Schengenského informačního systému),¹³ což je potvrzení role Policejního prezidia jako řídicího útvaru Policie.

Zákon o Policii rovněž upravuje povinnost ministra vnitra dvakrát ročně předkládat kontrolnímu orgánu Poslanecké sněmovny zprávu o použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací. Obdobně pak vládě, příslušnému výboru a kontrolnímu orgánu Poslanecké sněmovny analýzu této činnosti.¹⁴ I když zákon hovoří o zprávě a analýze pro orgány Poslanecké sněmovny a vlády jako o povinnosti ministra vnitra, je logické, že Ministerstvo vnitra si tyto informace může opatřovat od Policie a to především prostřednictvím policejního prezidia.

⁵ Takové postavení, které má v hospodaření s majetkem státu krajské ředitelství, nemá ani Policejní prezidium a jiné celostátní útvary, které jsou hospodářsky součástí Ministerstva vnitra. § 8 odst. 1 zákona o Policii.

⁶ § 71 a případně § 71a zákona o Policii.

⁷ § 23 zákona o Policii.

⁸ § 39 zákona o Policii.

⁹ § 45 odst. 3 zákona o Policii.

¹⁰ § 61 zákona o Policii.

¹¹ § 78 zákona o Policii.

¹² § 80 odst. 2 zákona o Policii.

¹³ § 84 odst. 2 a 3 zákona o Policii.

¹⁴ § 98 zákona o Policii.

Zákon však primárně upravuje práva a povinnosti v oblasti informací vně Policie. Zákon výslovně neřeší předávání informací získaných v rámci různých útvarů mezi sebou navzájem. To je otázkou vnitřního řízení Policie s tím, že i na nakládání s informacemi uvnitř Policie dopadají zákonná ustanovení o Policii jako jednotném sboru a řídicí působnosti Policejního prezidia. Nakládání s informacemi uvnitř Policie je tedy součástí řízení Policie jako sboru s tím, že nadřízený útvar tuto oblast může upravit pro podřízené útvary a Policejní prezidium pro celý sbor například formou rozkazu či služebního předpisu.¹⁵

3. Právní charakteristika státního zastupitelství

Vedle Policie v trestní oblasti státu v rámci výkonné moci působí i státní zastupitelství. Je proto možné porovnání a srovnání s nakládáním informacemi zde. Státní zastupitelství není na rozdíl od Policie jednotná složka státního mechanismu (sbor), ale soustava úřadů státu¹⁶ – tvořená různými státními zastupitelstvími na čtyřech stupních – okresní, krajská, vrchní a Nejvyšší. Každý z těchto stupňů plní zákonné úkoly. Ústředním správním úřadem pro státní zastupitelství je Ministerstvo spravedlnosti.¹⁷

Nejvyšší státní zastupitelství nemá zákonnou působnost řídit státní zastupitelství jako celek, ale platí primárně zásada, že vyšší státní zastupitelství má dohledová práva vůči bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství a jemu může v rámci dohledu ukládat pokyny.¹⁸ Takové rozvolnění vztahů uvnitř státního zastupitelství bylo reakcí nového demokratického režimu v roce 1993 na bývalé velké a nekontrolované soustředění moci u generálního prokurátora v bývalé prokuratuře budované podle sovětského vzoru.¹⁹

Při srovnání Policie a státního zastupitelství platí, že policejní prezident a Policejní prezidium má v rámci Policie významnější řídicí úlohu než nejvyšší státní zástupce a Nejvyšší státní zastupitelství v rámci státního zastupitelství. K realizaci řízení jsou nutné informace o činnosti řízených subjektů. Pokud tedy si vyhrazuje získávání informací z činnosti jiných státních zastupitelství Nejvyšší státní zastupitelství, tím spíše je legitimní a legální získávání informací z činnosti jiných policejních útvarů Policejním prezidiem.

3.1. Informační povinnosti uvnitř státního zastupitelství

Přestože Nejvyšší státní zastupitelství obecně neřídí soustavu úřadů státního zastupitelství, chce mít informace o různých věcech v oblasti působnosti státního zastupitelství jako celku a proto bez výslovného zákonného podkladu Nejvyšší státní zastupitelství zavedlo pokynem obecné povahy povinnost nižších složek informovat o určitých věcech. Informace vedou k posílení moci. Zavedení této informační povinnosti je mimozákonným zdrojem moci

¹⁵ § 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁶ § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. ZDENĚK KOUDELKA, MIROSLAV RŮŽIČKA, FRANTIŠEK VONDRUŠKA. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha 2010, ISBN 978-80-87212-25-7, s. 9-11.

¹⁷ § 11 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR

¹⁸ § 3 odst. 3, § 12-12h zákona o státním zastupitelství. ZDENĚK KOUDELKA, MIROSLAV RŮŽIČKA, FRANTIŠEK VONDRUŠKA. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha 2010, ISBN 978-80-87212-25-7, s. 54-114. KAREL ŠABATA. Samostatnost státního zástupce a institut dohledu v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství* 4/2007 s. 5. MIROSLAV RŮŽIČKA. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství. *Právní rádce* 1 a 2/2008.

¹⁹ Prokuratura je typická i pro Francii a jiné země. Nicméně mezi postavením, působností a centralismem francouzské prokuratury a sovětské prokuratury, která u nás působila od 1. 1. 1953, byl značný rozdíl. Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. Zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře. Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře. ZDENĚK KOUDELKA. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo* 4/2012, ISSN 1211-2860, s. 14-24.

Nejvyššího státního zastupitelství. Zákon zná institut zvláštních zpráv, které může vyžadovat Nejvyšší státní zastupitelství.²⁰ Po nástupu Pavla Zemana do funkce nejvyššího státního zástupce byla tato informační povinnost rozšířena jeho pokynem obecné povahy o informacích z 31. 10. 2011 a jeho novelami.²¹

Dnes musí nižší státní zastupitelství informovat odbory Nejvyššího státního zastupitelství o nápadu a vyžádají-li si další informování, i o způsobu vyřízení věci, konají-li řízení v prvním stupni, a to

- Odbor trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství o trestných činech, nejde-li o věci v působnosti Odboru závažné hospodářské a finanční kriminality:

1. spáchaných z národnostní, rasové, náboženské nebo politické nebo jiné nenávistné pohnutky,
2. maření přípravy a průběhu voleb a referenda,
3. souvisejících s korupcí,
4. spáchaných úředními osobami,
5. souvisejících s veřejnou soutěží nebo veřejnou zakázkou,
6. souvisejících s terorismem, či směřujících proti základům nebo bezpečnosti České republiky, cizího státu a mezinárodní organizace,
7. které se nepromlčují,
8. spáchaných právníckými osobami,
9. spáchaných v souvislosti s podporou výroby elektřiny ze slunečního záření podle jiného právního předpisu,
10. souvisejících se zkrácením daně, poplatku nebo podobné povinné platby v případech, ve kterých správce daně využil některého ze sankčních oprávnění podle § 250 až 252 daňového řádu (pokuta, penále, úrok z prodlení)²² a tato skutečnost je důvodem nebo byla zvažována jako důvod nepřípustnosti trestního stíhání,

- Odbor závažné hospodářské a finanční kriminality Nejvyššího státního zastupitelství o trestných činech

1. k jejichž projednání jsou v prvním stupni příslušná vrchní státní zastupitelství,
2. jimiž byla způsobena škoda nejméně 10.000 EUR, a byly spáchány proti měně euro nebo jimi byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy Evropské unie,

- Odbor veřejné žaloby Nejvyššího státního zastupitelství v netrestních věcech o:

1. podání návrhů státního zastupitelství na nezákonnost stávky nebo výluky,
2. vstupech do řízení ve věcech, v nichž se řeší dlužníkův úpadek nebo hrozící úpadek, včetně

²⁰ § 12 g odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Vedle zvláštních zpráv je zhotovována pro vládu i výroční zpráva o činnosti státního zastupitelství pro vládu, která však obsahuje informace zobecněné - § 12 odst. 6 zákona o státním zastupitelství (do novely zákonem č. 303/2011 Sb. odstavec 7). ZDENĚK KOUDELKA, MIROSLAV RŮŽIČKA, FRANTIŠEK VONDRUŠKA. Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha 2010, ISBN 978-80-87212-25-7, s. 67-68, 108-111. MIROSLAV RŮŽIČKA. K fenoménu zpráv o činnosti státního zastupitelství za uplynulý rok. *Státní zastupitelství* č. 6/2004.

²¹ Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 10/2011 o informacích z 31. 10. 2011 ve znění pokynů obecné povahy č. 4/2012, 5/2013, 12/2013 a 3/2015.

²² § 250-252 daňového řádu č. 280/2009 Sb. Uplatnění správní sankce správcem daně může vyloučit trestní sankci podle zásady ne dvě stíhání (veřejnoprávní sankce) za tentýž čin.

incidenčních sporů, a moratoria,

3. podání návrhu na zrušení obchodní korporace,

4. podání návrhů ve věcech ochrany proti domácímu násilí, svéprávnosti, prohlášení za mrtvého, nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb a neplatnosti smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků,

- Analytický a legislativní odbor Nejvyššího státního zastupitelství o nálezů Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí soudu ve věci, v níž byl činný státní zástupce.

Vedoucí státní zástupce musí neprodleně oznámit nejvyššímu státnímu zástupci údaje o trestných činech, u kterých to považuje pro jejich závažnost a celospolečenský význam za vhodné. Je-li to nezbytné k výkonu vlastní působnosti nejbližší vyššího státního zastupitelství, jeho vedoucí státní zástupce může stanovit, že nižší státní zastupitelství v jeho územní působnosti jej bude rovněž informovat, a to i o jiných věcech. Vedoucí státní zástupce o takovém opatření vyrozumí odbor Nejvyššího státního zastupitelství, do jehož působnosti informace náleží.

4. Poskytování informací dle trestního řádu

Úprava poskytování informací v trestním řádu je zaměřena na poskytování informací vně – veřejnosti²³ nebo určitým osobám (svědkům, poškozeným). Obsahuje i informační ochranu poškozených (např. sexuálního násilí) či mladistvých a obecná pravidla pro nakládání s informacemi z trestního řízení, pokud jsou poskytovány veřejnosti či konkrétním osobám.²⁴ Při zúženém výkladu pojmu orgán činný v trestním řízení, kterým je v rámci výkonné moci policejní orgán jako konkrétní policejní útvar či konkrétní státní zástupce, by se mohl uplatnit výklad, že tato ustanovení trestního řádu regulují i poskytování informací ostatním útvarům Policie či ostatním státním zástupcům. Takový zúžený výklad se však dlouhodobě v praxi neuplatňuje. Znamenal by například, že by státní zástupce jako orgán činný v trestním řízení v konkrétní trestní věci mohl daná ustanovení trestního řádu aplikovat při informování či neinformování svého nadřízeného vedoucího státního zástupce. To je stav zcela mimo stávající praxi i postavení vedoucích státních zástupců, kteří mají právo dohledu nad prací svých podřízených, byť nevystupují v konkrétní věci přímo jako orgán činný v trestním řízení. Trestní řád nemá tedy prvotně význam pro regulaci poskytování informací uvnitř Policie či uvnitř státního zastupitelství - mezi útvary Policie či mezi různými úřady státního zastupitelství i různými státními zástupci téhož státního zastupitelství.²⁵

Státní zástupce může dávat podle trestního řádu pokyny policejnímu orgánu.²⁶ Tyto pokyny se vztahují na vedení trestního řízení (vyšetřování trestných činů), nemohou měnit zákonné vztahy uvnitř Policie včetně služební kázně policistů vůči nadřízeným vedoucím příslušníkům a zákonné povinnosti poslechnutí rozkazu. Pokynem tedy může upravit postup při poskytování informací veřejnosti dle trestního řádu, ne uvnitř Policie či státního zastupitelství. Pokud má státní zástupce pochybnosti o vedení trestního řízení určitým policejním útvarem,

²³FRANTIŠEK KORBEL. Spory v justici o svobodný přístup k informacím. *Trestní právo* 5-6/2013, ISSN 1211-2860, s. 18-21. ZDENĚK KOUDELKA. Novinářská svoboda a trestní řízení. *Bulletin advokacie* č. 3/1997, ISSN 1210-6348, s. 24-28. PAVEL VANTUCH. Zveřejňování odposlechů v médiích. *Právní rádce* 5/2008. s. 5 a následující. RENATA VESECKÁ, JAKUB CHROMÝ. *Kriminalita, veřejnost a média – problémy, o nichž se příliš (ne)mluví*. Praha 2009.

²⁴ § 8a-8d trestního řádu č. 141/1961 Sb. ve znění zákona č. 52/2009 Sb. a 207/2011 Sb.

²⁵ § 12g zákona o státním zastupitelství.

²⁶ § 157 odst. 2 a § 174 trestního řádu.

může věc odejmout tomuto útvaru a přikázat jinému. Může o svých poznatcích informovat nadřízené vedoucí příslušníky, ale sám nemůže činit žádná nápravná (sankční) opatření v Policii. Naopak, pokud by se Policii zdála činnost či nečinnost dozorového státního zástupce nesprávná, může jako kdokoliv jiný podat podnět k provedení dohledu vyššího státního zastupitelství (vnější dohled) nebo vedoucího státního zástupce (vnitřní dohled) vůči činnosti dozorového státního zástupce.²⁷ Nemá však právní nárok na jeho provedení.

Při řešení střetu, jak nakládat s informacemi z trestního řízení mezi Policií a státním zastupitelstvím, je možné, že by věc řešila vláda jako vrcholný orgán výkonné moci,²⁸ kam Policie i státní zastupitelství spadají. Přičemž by si ministr vnitra vyžádal informace od Policie a ministr spravedlnosti od státního zastupitelství. Státní zastupitelství je povinno poskytovat ministru spravedlnosti jako členu vlády informaci z jakékoliv věci, ve které je činné.²⁹ Součástí postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci je koordinační funkce vůči orgánům patřícím do vládní složky moci výkonné, k čemuž jsou nutné i příslušné informace.³⁰

Policisté i státní zástupci jsou vázáni mlčenlivostí.³¹ Tedy vzájemné poskytování informací uvnitř Policie, uvnitř státního zastupitelství nebo mezi Policií a státním zastupitelstvím není zveřejněním takových informací.

5. Služební poskytování informací v rámci Policie, státního zastupitelství a jiných orgánů státu

Informace z trestního řízení si poskytují jednotlivé útvary Policie i státního zastupitelství průběžně podle potřeby. Je běžné, že při objasňování trestné činnosti určitého podezřelého či obviněného vyjde najevo i jeho jiná trestná činnost, která je vyšetřována jiným útvarem a stala se i na jiném území státu (v jiném okrese, jiném kraji).

Například obviněný z vraždy v Jihomoravském kraji přizná či se jinak stane podezřelým i z násilné činnosti na severu Čech, která je zatím tamními policejními orgány objasňována, aniž by byl ztotožněn případný pachatel. Je logické, že si danou informaci různé policejní orgány předávají. Vzájemné předávání informací je významné pro analytickou činnost, kterou provádí zpravidla vyšší policejní útvary a která právě napomáhá z jednotlivých dílčích informací vytvořit možný celkový obraz zvláště u velmi závažné organizované trestné činnosti. Takové předávání informací je důležité i pro mezinárodní bezpečnostní spolupráci, ať již na úrovni policejních orgánů či na úrovni jiných státních orgánů. Zákon o státním zastupitelství poskytování informací mezi státními zastupitelstvími výslovně upravuje³² na rozdíl od Policie, což je dáno tím, že státní zastupitelství není jednotný celek s jednotným řídicím centrem, které by mohlo věc direktivně upravit, ale soustava úřadů státu.

Zvláště v době mezinárodního terorismu je prospěšné vzájemné předávání informací mezi státy, a to i mezi státy, které nemají tuto oblast upravenou mezinárodními dohodami a není mezi nimi obvyklý přímý styk policejních či jiných orgánů. Pak přichází možnost předání informací běžnou diplomatickou cestu, kde významnou roli hraje Ministerstvo zahraničních

²⁷ § 12c-12e zákona o státním zastupitelství.

²⁸ Čl. 67 odst. 1 Ústavy.

²⁹ § 13 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. ZDENĚK KOUDELKA, MIROSLAV RŮŽIČKA, FRANTIŠEK VONDRUŠKA. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha 2010, ISBN 978-80-87212-25-7, s. 155-156.

³⁰ JAN SVATON: *Vládní orgán moderního státu*. Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 126-128.

³¹ § 155 zákona o Policii. § 18 odst. 3 a § 25 zákona o státním zastupitelství. PAVEL ŠÁMAL a kol. *Trestní řád. Komentář*. Díl I. 6. vydání Praha 2008, s. 862-880.

³² § 12g zákona o státním zastupitelství.

věcí, které je zákonem nadáno postavením ústředního správního úřadu pro zahraniční styky.³³ Rovněž takovou roli může sehrát hlava státu, která z ústavy a z mezinárodního práva zastupuje stát navenek.³⁴ Nebo tak může činit předseda vlády a ministr zahraničních věcí, kteří podle mezinárodního práva mohou zastupovat stát navenek bez zvláštní plné moci. Předávání bezpečnostních informací, jejichž původ je v trestním řízení, může být vnímáno i jako součást mezinárodní politiky. Je věcí politického rozhodnutí, které informace a v jakém rozsahu se předají cizím státům, pokud jsou důležité pro jejich bezpečnost. Na druhé straně zde vzniká i mezinárodněpolitická a mezinárodněprávní odpovědnost. Pokud by například vyšlo najevo, že náš stát disponoval informacemi o přípravě teroristického útoku v jiném státě a tyto informace nepředal, vystavuje se nepřátelské reakci tohoto jiného státu a možná i širšího mezinárodního společenství. Přitom odůvodnění, že informacemi disponoval nějaký konkrétní policejní orgán či státní zastupitelství, které je odmítly předat, je z hlediska mezinárodního práva i politiky nicotné. Proto stát musí mít mechanismy, aby jednal tak, že zabrání vzniku své mezinárodní odpovědnosti.

Rovněž je běžným mezinárodním obyčejem, že při cestách hlavy státu, předsedy vlády, ministra zahraničí či jiných vrcholných státních představitelů nebo i v činnosti diplomatických zastoupení dochází k dotazům na situaci v trestním řízení, které se dotýká cizích státních občanů – občanů daného státu. Ať již protože jsou ve vazbě či vězení anebo protože jsou poškozenými trestnou činností. Je součástí mezinárodního obyčeje a též mezinárodní zdvořilosti vzájemně se informovat o trestních řízeních, kde má zájem o informace cizí stát, jehož občanů se dané trestní řízení dotýká.

Je nutné mít na zřeteli, že mezinárodní vztahy pracují se zásadou vzájemnosti. Pokud nebudeme poskytovat bezpečnostní informace pocházející z trestního řízení jiným státům, nebudou je oni poskytovat ani nám. Jak by náš stát reagoval, kdyby o teroristickém útoku u nás měl předem informaci jiný stát, ale nesdělil ji státu našemu, protože ji odmítl předat policejní útvar cizího státu?

Předávání informací jiným státům je součástí mezinárodní politiky, k níž je příslušný prezident a vláda, ne policejní útvary či jednotlivá státní zastupitelství, nestanoví-li přímo určitý postup mezinárodní smlouva. Aby však tuto politiku mohli realizovat, musí mít možnost seznámit se s příslušnými informacemi a posoudit, zda je možné a vhodné je předat jinému státu či nikoliv. K tomu slouží i analytická činnost Policejního prezidia a Nejvyššího státního zastupitelství a oprávnění ministra vnitra vůči Policii a ministra spravedlnosti vůči státnímu zastupitelství.

Právo na informace je též významným prvkem kontroly práce podřízených. Kdyby podřízení tvrdili nadřízenému, že na něčem pracují, ale neřeknou mu na čem, nemuseli by pracovat vůbec na ničem, protože by jejich nadřízený nemohl mít informace pro ověření jejich pracovního zatížení a jeho efektivity. To je absurdní důsledek možného omezování informací vůči nadřízeným složkám.

Podle zákona o Policii mohou policisté při získávání operativních informací o kriminální činnosti použít zvláštní finanční prostředky.³⁵ Jde mimo jiné o placení informátorů, kteří za peníze udají lidi ze svého okolí. Pokud by nadřízení neměli možnost kontrolovat činnosti

³³ § 6 zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

³⁴ Čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy č. 1/1993 Sb. Čl. 7 ods. 2 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu č. 15/1988 Sb. IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN. *Mezinárodní právo veřejné*. Reedice 1. vydání Praha 2001, ISBN 80-85963-82-5, s. 50 (marg.č. 208), s. 59 (marg.č. 247), 177 (marg.č. 962), 275 (marg.č. 1540-1542). ZDENĚK KOUDELKA. *Prezident republiky*. Praha 2011, ISBN 978-80-87212-95-0, s. 64-83.

³⁵ § 77 zákona o Policii. JAN MUSIL. Policejní provokace v teorii, literatuře a judikatuře. *Státní zastupitelství* 3/2014, s. 10 a následující.

podřízených policistů, neměli by ani možnost ověřit účelnost a efektivitu využití těchto financí. Přitom jde o finance státu, které musí být vynakládány hospodárně a účelně, ne svévolně. Nesmí být zneužity, byť se na tyto finance nevztahují obecné předpisy o hospodaření s penězi státu.

Služební zákon výslovně umožňuje vedoucím příslušníkům Policie hodnotit výkon služby podřízených příslušníků.³⁶ K takovému hodnocení je nutná znalost informací o jejich služební činnosti. Nebezpečí toho, že nadřízení nevědí, co dělají jejich podřízení v bezpečnostních sborech a silách, v historii občas v extrémním případě skončilo tím, že část bezpečnostních sil provedla převrat, aniž by o jeho přípravě věděli jejich nadřízení a legální vláda.

Pro oblast informací se uplatní služební kázeň podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kdy policista je povinen splnit rozkaz vedoucího příslušníka Policie.³⁷ Odmítnout může jen rozkaz, kterým by spáchal trestný čin. I když je rozkaz podle názoru policisty protiprávní, musí jej splnit s tím, že o věci informuje vedoucího příslušníka policisty, který rozkaz vydal. V případě policejního prezidenta je jeho nadřízeným ministr vnitra. Obdobný postup je analogicky možný, pokud rozkaz sice nebude podřízený policista považovat za protiprávní, ale zásadně věcně nesprávný.

Upravit nakládání s informacemi lze služebním předpisem v rámci Policie, který je závazný pro policisty,³⁸ či pokynem obecné povahy nejvyššího státního zástupce v rámci státního zastupitelství, který je závazný pro státního zástupce.³⁹

6. Řešení pochybností při nakládání s informacemi

Informace jsou zdrojem moci. Moc je vždy spojena se státem. Proto při případných pochybnostech, kdo má právo na určité informace, je nutné vyjít ze základních ústavních definic státu. Jednou z těchto definic je, že zdrojem veškeré státní moci je lid a jde o stát demokratický.⁴⁰ Proto v pochybnostech, kdo disponuje určitým oprávněním, je správné v rámci výkonné moci dát přednost orgánu, který má blíže k lidu jako ke zdroji státní moci. V rámci výkonné moci má mezi množinou velkého počtu orgánů, sborů a složek přímou demokratickou legitimitu prezident republiky a dále vláda, která má odvozenou demokratickou legitimitu od přímo voleného prezidenta, který ji jmenuje, a od přímo volené Poslanecké sněmovny, která jí vyslovuje důvěru.

Zákon v rámci Policie přiznává plnou řídicí působnost Policejnímu prezidiu, které má tedy i právo na informace. Porovnání to může být i s Nejvyšším státním zastupitelstvím, které má mnohem slabší postavení vůči okresním a krajským státním zastupitelstvím než Policejní prezidium k ostatním útvarům Policie. U státního zastupitelství nelze hovořit o jednotném sboru orgánů řízených Nejvyšším státním zastupitelstvím. Přesto si též Nejvyšší státní zastupitelství vyhradilo právo získávat jím stanovený rozsah informací. Jestliže tedy má právo získávat informace z trestního řízení Nejvyšší státní zastupitelství od nižších státních zastupitelství, tím spíše je má Policejní prezidium od jiných policejních útvarů.

Protože znalost určitých informací může být zdrojem moci, lze vždy namítnout jejich zneužití. Zneužít informace může kdokoli – nejvyšší státní zástupce, policejní prezident,

³⁶ § 45 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

³⁷ § 45 odst. 1 písm. a) a § 46 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

³⁸ § 5 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

³⁹ § 12 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. PAVEL ŠÁMAL, FRANTIŠEK NOVOTNÝ, MIROSLAV RŮŽIČKA, FRANTIŠEK VONDRUŠKA, JAROSLAVA NOVOTNÁ. *Přípravné řízení trestní*. 2. vydání Praha 2003, s. 571-581, 626-627.

⁴⁰ Čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

ministr či kterýkoliv policejní důstojník či jiný policista. Argument možného zneužití nemůže být sám o sobě důvodem pro odmítnutí plnění povinností, kam patří i plnění rozkazů a pokynů nadřízeného. Lze namítnout, že lze kritizovat rozkaz pro jeho nezákonnost. To však není případ vnitřního předávání informací v rámci Policie, neboť tuto oblast zákony neupravují. Pokud má policista podezření na nekalou činnost svého nadřízeného, musí to řešit informováním vyšších funkcionářů a Generální inspekce bezpečnostních sborů. Pokud se takové podezření týká policejního prezidenta, může se obrátit i na ministra vnitra.

Subjektivní podezření však samo o sobě nemůže být důvodem pro odmítnutí informací o vlastní činnosti vůči nadřízeným. Jinak se popře zákonné zakotvení Policie jako jednotného sboru řízeného Policejním prezidiem v čele s policejním prezidentem a podřízení Policie Ministerstvu vnitra. Z hlediska demokratického principu našeho státu je příslušným subjektem v pochybnostech o činnosti policejního prezidenta ministr vnitra jako člen vlády jmenované voleným prezidentem republiky a odpovědné volené Poslanecké sněmovně. V opačném případě by se moc přesunula z demokratických orgánů na některé policejní důstojníky. Stát by přestal být státem demokratickým a stal se státem policejním. To je možné ovšem jen řádnou změnou ústavy. A takovou nikdo nenavrhł.

7. Závěr

Vedoucí příslušníci Policie mají oprávnění získávat informace o služební činnosti podřízených příslušníků v působnostech, ve kterých jsou služebně činní. Tuto oblast může policejní prezident upravit služebním předpisem či rozkazem. Každý příslušník, který získá určitou služební informaci, je vázán mlčenlivostí. Pro efektivní činnost státu a vlády si může informace opatřit od Policie i ministr vnitra a od státního zastupitelství ministr spravedlnosti. Příslušník, který určitý rozkaz vedoucího příslušníka považuje za protiprávní, jej musí splnit. Může však informovat vedoucího příslušníka toho, kdo rozkaz vydal, aby zjednal nápravu. V případě policejního prezidenta je jeho nadřízeným ministr vnitra.